

# Cap. 1 - Inquadramento normativo e obiettivi di pianificazione

## 1.1. Inquadramento giuridico

### 1.1.1. L'apporto delle concorrenti norme statali e regionali

Il quadro di riferimento normativo relativo all'impianto, all'affidamento e all'erogazione del *servizio di gestione dei rifiuti urbani* deriva dall'apporto concorrente della disciplina statale e di quella regionale.

Al **livello statale** sono dovuti in particolare:

- a) In termini di disciplina di settore
  - la legge-quadro riguardante la materia, costituita da D. Lgs. 5 febbraio 1997 n. 22 "*Attuazione delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio*", meglio noto come "*Decreto Ronchi*", che riconosce in capo ai Comuni (art. 21) la titolarità, *in regime di privativa*, del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati, stabilendo tuttavia (art. 23) che tale titolarità non sia esercitata dai Comuni singolarmente, ma in forma associata, così da assicurare l'erogazione del servizio in area vasta, ovvero, su *ambiti territoriali ottimali* - coincidenti, salvo diversa delimitazione da stabilire con Legge regionale, coi territori delle province, in analogia con l'opzione precedentemente operata dalla L. 4 gennaio 1994 n. 36, "*Tutela ed uso delle Risorse idriche*" per quanto afferente alla gestione del servizio idrico integrato.

Il D. Lgs. 22/97 fissa i principi generali per l'organizzazione dei servizi di gestione dei rifiuti urbani; fornisce la nozione di rifiuti speciali assimilati ai rifiuti urbani, la cui ri-classificazione dovrebbe intervenire attraverso la regolamentazione comunale, giusta l'applicazione di criteri quali-quantitativi tratti da un non ancora emanato decreto attuativo di competenza ministeriale; fissa obiettivi di raccolta differenziata da conseguirsi entro predeterminate scadenze temporali, ed infine - aspetto di primaria importanza - sancisce il superamento del regime tributario per dare luogo al passaggio ad un sistema tariffario, le cui linee guida sono statuite

dall'art. 49 del Provvedimento, in grado di coprire integralmente il costo del servizio e la remunerazione del capitale investito.

Secondo l' art. 6 del D. Lgs. 22/97 sono rifiuti urbani:

- a) i rifiuti domestici, anche ingombranti, provenienti da locali e luoghi adibiti ad uso di civile abitazione;
- b) i rifiuti non pericolosi provenienti da locali e luoghi adibiti ad usi diversi da quelli di cui alla lettera a), assimilati ai rifiuti urbani per qualità e quantità ai sensi dell'articolo 21, comma 2, lettera g), ovvero in base alle statuizioni del Regolamento Comunale;
- c) i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade;
- d) i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua;
- e) i rifiuti vegetali provenienti da aree verdi, quali giardini, parchi e aree cimiteriali;
- f) i rifiuti provenienti da esumazioni ed estumulazioni, nonché gli altri rifiuti provenienti da attività cimiteriale diversi da quelli di cui alle lettere b), c) ed e).

All' art. 6 del D. Lgs. 22/97, oltre alla definizione di rifiuto, è fornita quella di "*gestione dei rifiuti*", che secondo il Legislatore nazionale comprende la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti, compreso il controllo di queste operazioni, nonché il controllo delle discariche e degli impianti di smaltimento dopo la chiusura.

Successive modifiche alla norma quadro hanno portato ad una progressiva limitazione del campo della privativa comunale, mentre provvedimenti di varia natura hanno più e più volte rimandato l'obbligato abbandono del regime "a tassa", cosicché il sistema tariffario dovrebbe finalmente trovare prima applicazione – salvo i casi di anticipata e volontaria introduzione in via sperimentale – a partire dal 1° gennaio 2005, limitatamente ai Comuni con più di 5.000 abitanti che nel 1999 attraverso il gettito della tassa avessero conseguito un rapporto di copertura dei costi non inferiore al 55%.

- una ormai lunga serie di provvedimenti esecutivi, a partire da quelli concernenti la disciplina del recupero dei rifiuti pericolosi e non pericolosi, a quelli sulla bonifica dei siti contaminati; da quelli riguardanti diverse tipologie di impianti di smaltimento, e

in particolare gli inceneritori di rifiuti non pericolosi e le discariche per il progressivo allineamento della normativa nazionale a quella dell'Unione europea, a quelli sui rifiuti sanitari e sui rifiuti cimiteriali, sugli autoveicoli fuori uso destinati alla rottamazione, etc. Ai fini della gestione dei rifiuti urbani, nella perdurante assenza del decreto ministeriale riguardante i criteri quali-quantitativi di assimilazione dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani, l'atto più importante è senza dubbio il DPR 27 aprile 1999 n. 158 "*Regolamento recante norme per l'elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani*", pubblicato sul supplemento ordinario n. 107/L della G.U. n. 129 del 4 giugno 1999, anch'esso oggetto di reiterate modifiche e integrazioni, col quale si è concluso il travagliato percorso di approvazione delle norme per la disciplina del passaggio dal regime *tributario* a quello *tariffario*.

b) in termini di normativa di carattere generale:

- il flusso di provvedimenti legislativi dedicati alla disciplina degli Enti Locali e dei servizi pubblici locali in particolare, nonché degli appalti di servizi, che per quanto riguarda, nello specifico, le modalità di selezione degli affidatari e la tutela della concorrenzialità hanno dovuto progressivamente recepire i principi normativi dell'Unione europea.

La disciplina generale dei servizi pubblici locali è ora in termini sufficientemente organici enunciata nel Titolo V "*Servizi e interventi pubblici locali*" del TUEL di cui al D. Lgs. 267/2000, recentemente oggetto, per quanto riguarda gli articoli-chiave, di reiterate riscritture, l'ultima delle quali riconducibile alle combinate disposizioni dell'art. 14 della L. 326/2003 e del c. 234 dell' art. 4 della L. 350/2003 (legge finanziaria 2004).

Al **livello regionale** è invece assegnata, in concorso con quello statale:

- la definizione e la specificazione della disciplina settoriale, in attuazione delle funzioni attribuite dalla legge quadro, che nella Regione Romagna si è concretizzata nella L.R. 6 settembre 1999 n. 25 "*Delimitazione degli ambiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti locali per l'organizzazione del Servizio idrico integrato e del Servizio di gestione dei rifiuti urbani*", poi significativamente modificata dalla L.R. 28 gennaio 2003 n. 1.

### **1.1.2. Le linee guida per la gestione dei rifiuti urbani esposte dal D. Lgs. 22/97**

I principi generali concernenti la disciplina dei rifiuti urbani sono esposti dagli artt. 21 e 23 del D. Lgs. 22/97, e, per quanto concerne il sistema tariffario, dall' art. 49, poi "esploso" nelle disposizioni del cit. DPR 158/99.

#### ***Le disposizioni della norma - quadro***

Secondo l'Art. 21 del "Decreto Ronchi", i Comuni effettuano la gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento in regime di privativa nelle forme di cui alla L. 142/90, - poi abrogata e sostituita dal D. Lgs. 267/2000 concernente l' ordinamento finanziario e contabile degli Enti Locali, e recante anche, al Titolo V, la disciplina dei "Servizi ed interventi pubblici locali", - e del successivo art. 23.

L' art. 21, in particolare, stabilisce che la gestione dei rifiuti urbani deve essere disciplinata dai Comuni attraverso appositi Regolamenti che, nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, definiscono in particolare:

- a. le disposizioni per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani;
- b. le modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani;
- c. le modalità del conferimento, della raccolta differenziata e del trasporto dei rifiuti urbani al fine di garantire una distinta gestione delle diverse frazioni di rifiuti e promuovere il recupero degli stessi;
- d. le norme atte a garantire una distinta ed adeguata gestione dei rifiuti urbani pericolosi, e dei rifiuti da esumazione ed estumulazione (la cui classificazione come rifiuti urbani è intervenuta sulla base dell' art. 7 c.2, lett. f);
- e. le disposizioni necessarie a ottimizzare le forme di conferimento, raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio in sinergia con altre frazioni merceologiche, fissando standard minimi da rispettare;
- f. le modalità di esecuzione della pesata dei rifiuti urbani prima di inviarli al recupero e allo smaltimento;
- g. l'assimilazione per qualità e quantità dei rifiuti speciali non pericolosi ai rifiuti urbani ai fini della raccolta e dello smaltimento sulla base dei criteri fissati ai sensi dell' art. 18 c.2 lett. d). Sono comunque considerati rifiuti urbani, ai fini della raccolta, del

trasporto e dello stoccaggio, tutti i rifiuti provenienti dallo spazzamento delle strade ovvero i rifiuti di qualunque natura e provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle strade marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua.

L' art. 23 fissa invece i principi organizzativi del Servizio.

In primo luogo si stabilisce che la gestione dei rifiuti urbani deve intervenire su ambiti territoriali ottimali, coincidenti col territorio provinciale, salva diversa delimitazione derivante da legge regionale, e che i Comuni di ciascun ambito territoriale ottimale, entro il termine perentorio di sei mesi dalla delimitazione dell' ambito medesimo, devono organizzare la gestione dei rifiuti urbani secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità, avendo a riferimento i Piani di gestione dei rifiuti predisposti dalle Province, cui spetta di assicurare una *gestione unitaria* dei rifiuti urbani. Ciò, fermo restando che per esigenze tecniche o di efficienza nella gestione dei rifiuti urbani, le Province possono anche autorizzare gestioni a livello sub-provinciale purché si vada comunque al superamento della frammentazione delle gestioni.

Ancora di competenza delle Province, ai sensi dell'art. 23 c. 5, il coordinamento delle forme e dei modi della cooperazione tra gli Enti Locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale, mentre è di competenza dei Comuni provvedere alla gestione dei rifiuti urbani, avvalendosi delle forme previste, dalle via via modificate disposizioni ordinamentali in materia di servizi pubblici locali.

Accanto a quello dell'unitarietà, i requisiti fondamentali del modello gestionale del ciclo dei rifiuti urbani delineato dal D. Lgs. 22/97 sono quelli dell' organizzazione - e della conseguente prestazione - in area vasta (Ambito Territoriale Ottimale) dei relativi servizi, e della distinzione dei ruoli tra funzioni di pianificazione - organizzazione e compiti gestionali: le prime in capo agli Enti Locali (Province e Comuni), seppure in forma coordinata e congiunta a livello d'A.T.O., per quanto afferente all'esercizio delle competenze comunali, - ed i secondi da esercitare attraverso organismi in grado di operare secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Per quanto riguarda la caratterizzazione dell'entità gestionale, l'indicazione del D. Lgs. 22/97 era riferita in generale alle forme gestionali per i servizi pubblici locali previste dall'ora abrogata L. 8 giugno 1990 n. 142, le cui disposizioni sono state per altro

successivamente trasfusa nel D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 "Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali".

Il D. Lgs. 267/2000 è stato per altro poi profondamente inciso da successive disposizioni, e ciò con particolare riferimento al Titolo V "Servizi e interventi pubblici locali" (artt. da 112 a 123) della sua Parte I "Ordinamento Istituzionale", che è risultato oggetto di reiterate riscritture, prima ad opera dell'art. 35 della L. 448/2001, poi dell' art. 14 della L. 326/2003 e del c. 234 dell'art. 4 della L. 350/2003, come si dirà meglio in seguito.

Sulla base delle sopra richiamate norme regionali, - relative alla disciplina dei rapporti tra Enti Locali compresi in ciascun ambito, delle modalità e procedure per l' affidamento del servizio, e dei rapporti tra Enti Locali di ogni ambito ed entità gestionali, - alla risorganizzazione dei servizi del ciclo dei rifiuti urbani all'interno di ciascun A.T.O. avrebbero dovuto provvedere, nel termine perentorio di sei mesi dall'intervenuta delimitazione regionale, i Comuni ricompresi nell' ambito medesimo, ovviamente con l'obiettivo primario di superare le gestioni in economia da parte degli Enti Locali.

L'art. 49 del D. Lgs. 22/97 fissa invece le "regole" del nuovo *sistema tariffario* previsto in sostituzione del regime "a tassa", finalizzato alla quantificazione dei corrispettivi per l'erogazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

La tariffa, determinata dagli Enti Locali "anche" in relazione al piano finanziario degli interventi relativi al servizio, ma applicata e riscossa dal Gestore del servizio, è dovuta "da chiunque occupi o conduca locali e/o aree scoperte ad uso privato non costituenti pertinenza o accessorio dei locali medesimi, esistenti nelle zone del territorio comunale".

Detta tariffa, il cui gettito dovrà assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, sarà composta da due quote:

- una prima quota, determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio, riferite in particolare agli investimenti per le opere e relativi ammortamenti;
- una seconda aliquota, rapportata invece alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione.

All'atto del primo impianto della norma era rimandata per altro ad un successivo provvedimento ministeriale la definizione di un "metodo normalizzato" per definire le componenti essenziali dei costi e determinare la tariffa di riferimento, prevedendo nel

contempo la gradualità nel conseguimento dell'obiettivo di integrale copertura dei costi, che avrebbe dovuto essere sancita da apposite disposizioni transitorie.

Si stabiliva per altro fin dall'inizio, anche in assenza del metodo normalizzato:

- che tale tariffa di riferimento sarebbe stata articolata per fasce di utenza e territoriali;
- che nella modulazione della tariffa sarebbero state assicurate agevolazioni per le utenze domestiche e per la raccolta differenziata delle frazioni umide e delle altre frazioni (salvo quelle per i rifiuti di imballaggi, a carico dei produttori e degli utilizzatori), e sarebbe stato inoltre applicato un coefficiente di riduzione della pressione tariffaria proporzionale alla quantità di rifiuti assimilati che il produttore avesse dimostrato di avere avviato al recupero.

### ***Il Metodo Normalizzato di cui al DPR 159/99***

Le disposizioni generali dell'art. 49 del D. Lgs. 22/97 trovavano successiva concretizzazione nell'articolo del DPR. 27 aprile 1999, n. 158 "*Regolamento recante norme per l'elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani*", la cui finalità è quella della definizione del processo attraverso il quale gli Enti Locali dovranno determinare le tariffe da applicare agli utenti, a integrale copertura dei costi del servizio, nel rispetto delle seguenti condizioni:

- articolazione delle tariffe per fasce di utenza e territoriali;
- modulazione delle tariffe in modo da assicurare agevolazioni alle utenze domestiche in generale, e per l'adesione alle raccolte differenziate (imballaggi esclusi, essendone in teoria i costi a carico del CONAI), con particolare riferimento alla frazione umida;
- applicazione di una riduzione a favore dei produttori di rifiuti assimilati che ne documentino l'avvio al recupero, di entità proporzionale al quantitativo di rifiuti a tal fine destinato.

Elemento di partenza del nuovo sistema tariffario è la definizione di un'univoca e "proceduralizzata" metodologia di esposizione dei costi, cui dovranno uniformarsi tutti i soggetti che gestiscono i servizi, fermi restando i meccanismi di modulazione già anticipati dall'art. 49 del D. Lgs. n. 22/97, e la prevista articolazione della tariffa **T** in quota cosiddetta "fissa" **TF**, - ovvero a copertura dei costi fissi del servizio, - da riferire alle

diverse tipologie di utenza, e quota cosiddetta "variabile" **Tv**, da commisurare cioè ai costi variabili del servizio, e perciò, in linea di principio, ai rifiuti effettivamente prodotti dalla singola utenza, nel rispetto della relazione:

$$\Sigma T = \Sigma Tf + \Sigma Tv$$

Vengono poi fornite le indicazioni per la costruzione del quadro analitico dei costi e determinate le modalità di quantificazione del gettito tariffario complessivo, che deriva dalla somma tra costi operativi di gestione e costi comuni relativi all'anno precedente, - modulati da un coefficiente "composito" per tener conto, in aumento, del tasso di inflazione programmata relativo all'anno di riferimento, e, in diminuzione, di un prescritto recupero di produttività, in sostanziale analogia a quanto a suo tempo stabilito dal metodo normalizzato per la definizione della tariffa di riferimento per la prestazione del Servizio idrico integrato -.

Il metodo normalizzato indica in primo luogo le diverse componenti di costo, e le loro modalità di aggregazione, ai fini della copertura attraverso le due distinte quote di tariffa, nei termini proposti nel prospetto qui riportato:

<b>COMPONENTI DI COSTO PREVISTE DAL METODO NORMALIZZATO</b>		
<b><math>\Sigma T_f = CSL + CARC + CGG + CCD + AC + CK</math></b> (monte costi da attribuire alla parte fissa della tariffa)		
<b><math>\Sigma T_v = CRT + CTS + CRD + CTR</math></b> (monte costi da attribuire alla parte variabile della tariffa)		
<b>CG</b> - Costi operativi di gestione: <b><math>\Sigma CGIND + CGD</math></b>	<b>CGIND</b> - Costi di gestione del ciclo dei servizi x i RSU indifferenziati <b><math>\Sigma CSL + CRT + CTS + AC</math></b>	<b>CSL</b> - Costi di spazzamento e lavaggio strade pubbliche
		<b>CRT</b> - Costi di raccolta e trasporto RSU
		<b>CTS</b> - Costi di trattamento e smaltimento RSU
		<b>AC</b> - Altri costi
	<b>CGD</b> - Costi di gestione del ciclo di raccolta differenziata <b><math>\Sigma CRD + CTR</math></b>	<b>CRD</b> - costi di raccolta differenziata per materiale
		<b>CTR</b> - Costi di trattamento e riciclo
<b>CC</b> - Costi comuni: <b><math>\Sigma CARC + CGG + CCD</math></b>	<b>CARC</b> - Costi amministrativi di accertamento, riscossione e contenzioso	
	<b>CGG</b> - Costi generali di gestione	
	<b>CCD</b> - Costi comuni diversi	
<b>CK</b> - Costi d'uso del capitale: <b><math>\Sigma Amm + Acc + R</math></b>	<b>Amm</b> – Ammortamenti	
	<b>Acc</b> – Accantonamenti	
	<b>R</b> - Remunerazione del capitale investito	

A conclusione delle indicazioni per la costruzione del quadro analitico dei costi, vengono determinate le modalità di quantificazione del gettito tariffario complessivo, che deriva dalla somma tra costi operativi di gestione e costi comuni relativi all'anno precedente, - modulati da un coefficiente "composito" per tener conto, in aumento, del tasso di inflazione programmata relativo all'anno di riferimento, e, in diminuzione, del

previsto recupero di produttività,- e costi d'uso del capitale dell'anno corrente, secondo la relazione:

$$\Sigma T_n = (CG + CC)^{n-1} \times (1 + IP_n - X_n) + CK_n$$

dove **IP<sub>n</sub>** e **X<sub>n</sub>** sono, rispettivamente, il tasso programmato di inflazione e la percentuale di recupero di produttività relativi all'anno di riferimento.

Mentre appaiono esaurienti le analisi sulla struttura complessiva dei costi del servizio, e chiari i criteri di attribuzione delle diverse componenti di costo, rispettivamente, alla parte fissa e alla parte variabile della tariffa, non altrettanto può dirsi per quanto riguarda la ripartizione dei costi - riferiti alla quota fissa e a quella variabile della tariffa - tra utenze residenziali e non residenziali.

Le disposizioni regolamentari si limitano infatti ad affermare il principio secondo il quale "la tariffa è articolata nelle fasce d'utenza domestica e non domestica," attribuendo ai comuni il compito di ripartire tra le due categorie di utenza "l'insieme dei costi attraverso [non meglio specificati] criteri razionali, assicurando l'agevolazione per l'utenza domestica di cui all'art. 49, comma 10 del D. Lgs. n. 22/97"; ciò tuttavia in assenza di qualsiasi indicazione in ordine alle modalità di suddivisione dei costi da coprire attraverso le due componenti  $\Sigma TF$  e  $\Sigma TV$  tra utenze domestiche ed utenze produttive.

Ove tali "criteri razionali" siano stati concretamente definiti, sarà possibile operare la ripartizione tra le due fasce d'utenza dei costi fissi e dei quantitativi di rifiuti rispettivamente da attribuire al comparto residenziale e alle attività produttive.

Senza entrare in questa sede nel complesso tema della modulazione delle tariffe, basterà qui far presente che:

- per le utenze domestiche, la quota fissa di tariffa si ottiene moltiplicando una quota unitaria  $Q_{uf}$  (espressa in €/mq) per la superficie abitativa  $S$  ed un coefficiente di adattamento  $K_a(n)$ , variabile in relazione al numero dei componenti del nucleo familiare; mentre la quota variabile si ottiene moltiplicando un costo unitario  $C_u$  per un quantitativo "convenzionale" di rifiuti attribuito alla singola utenza, a sua volta risultante dal prodotto di una quota unitaria  $Q_{uv}$  per un coefficiente proporzionale di produttività  $K_b(n)$ , correlato al numero dei componenti del nucleo;
- per le utenze produttive, la quota fissa di tariffa si ottiene invece moltiplicando una quota unitaria  $Q_{apf}$  (espressa in €/mq) per la superficie dei locali

Sap ed un coefficiente potenziale di produzione  $K_c(ap)$ ; mentre la quota variabile si ottiene moltiplicando un costo unitario  $C_u$ , di nuovo per la superficie dei locali Sap e per un coefficiente di produzione  $K_d(ap)$  espresso in Kg/mq anno;

- il meccanismo di calcolo e la struttura dei coefficienti fanno sì che nella quantificazione della quota fissa a carico delle utenze domestiche - in effetti variabile con la superficie abitativa - risultino avvantaggiati i nuclei familiari numerosi e gli alloggi di più ridotte dimensioni;
- le agevolazioni da riconoscere per l'adesione alle raccolte differenziate saranno determinate dagli Enti Locali, per le utenze domestiche, sotto forma di abbattimento della parte variabile della tariffa in misura proporzionale ai risultati singolarmente o collettivamente conseguiti; e per le utenze produttive, in termini di coefficiente di riduzione - anche in questo caso della parte variabile della tariffa - proporzionale ai quantitativi di rifiuti assimilati che il produttore possa documentare di avere effettivamente avviato al recupero.

In attuazione della prescrizione di cui all'art. 49 del D. Lgs. 22/97, "la tariffa è determinata .... anche in relazione al piano finanziario degli interventi relativi al servizio", i cui contenuti sono esposti dall' art. l' art. 8 del DPR 158/99 nei seguenti termini:

1. il programma degli interventi necessari;
2. il piano finanziario degli investimenti;
3. la specifica dei beni, delle strutture e dei servizi disponibili, nonché l'indicazione dell'eventuale ricorso all'utilizzo di beni e strutture di terzi, ovvero all'affidamento di servizi a terzi;
4. l'indicazione delle risorse finanziarie necessarie;
5. una Relazione riferita ai seguenti aspetti:
  - modello gestionale ed organizzativo;
  - livelli di qualità del servizio cui deve essere commisurata la tariffa;
  - ricognizione degli impianti esistenti;
  - eventuali scostamenti rispetto alle previsioni del Piano dell'anno precedente, e motivazione degli stessi.

Va infine sottolineato che l'art. 33 della legge n. 488/99 ha profondamente modificato la disciplina del regime transitorio inizialmente statuito, di fatto cancellandolo, nel

senso che fin tanto che non si renda obbligatoria l' introduzione della tariffa, anziché darsi corso ad una sua applicazione in forma semplificata - e non ancora comportante l'integrale copertura di tutti i costi - continuerà a restare in vigore il sistema tributario. Ciò, per altro, restando possibile un'anticipata e volontaria introduzione del sistema tariffario in "forma sperimentale".

### **1.1.3. La normativa di settore della Regione Emilia Romagna**

La Regione Emilia Romagna ha provveduto ad esercitare le competenze di livello regionale sulla materia di che trattasi attraverso le disposizioni della L.R. 6 settembre 1999 n. 25 "*Delimitazione degli àmbiti territoriali ottimali e disciplina delle forme di cooperazione tra gli Enti locali per l'organizzazione del Servizio idrico integrato e del Servizio di gestione dei rifiuti urbani*", poi modificata dalla L.R. 28 gennaio 2003 n. 1, in seguito alla riforma della disciplina dei servizi pubblici locali avviata dal Legislatore statale con l' art. 35 della L. 448/2001.

Senza entrare nel merito delle norme riguardanti la costituzione, il finanziamento e le competenze delle "forme di collaborazione" tra Enti Locali, in termini di Consorzio di funzioni ex art. 31 D. Lgs. 267/2000 o di Convenzione ex art. 30 D. Lgs. 267/2000, a seconda dell'opzione autonomamente operata dagli Enti Locali di ciascun ambito ottimale, le disposizioni organizzative di tipo più pregnante dettate dalla Regione Emilia Romagna riguardano:

- la delimitazione degli ambiti ottimali per l'erogazione dei servizi disciplinati dalla legge stessa, coincidenti coi territori delle province;
- l'individuazione di un'unica Agenzia per ogni ambito territoriale, preposta all'organizzazione in area vasta e all'affidamento tanto del servizio idrico integrato di cui alla L. 36/94, quanto dei *servizi del ciclo dei rifiuti urbani*, di cui agli artt. 21 e 23 del D. Lgs. 22/97;
- le modalità di affidamento dei servizi, da operarsi, a regime, con procedura ad evidenza pubblica, ovvero, in alternativa, quando ne siano verificate le condizioni, mediante affidamento diretto da parte dell'Agenzia a società a *prevalente capitale pubblico* effettivamente controllate da Comuni rientranti nell'ambito territoriale ottimale e che esercitino a favore dei medesimi la parte prevalente della propria

attività, con ciò essendosi anticipato il legislatore nazionale nell' ammissibilità dei c.d. "appalti in house";

- la possibilità di procedere all' affidamento contestuale delle due "filieri" di servizi - servizio idrico integrato e servizi del ciclo dei rifiuti urbani - sulla base di criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, da definirsi attraverso specifica Direttiva Regionale;
- il divieto di disgiungere le attività di gestione delle reti e degli impianti destinati all'esercizio dei servizi disciplinati dalla legge regionale da quelle relative all'erogazione dei servizi stessi;
- la disciplina del regime transitorio durante il quale possono trovare conferma le gestioni industriali esistenti, caratterizzate da efficienza efficacia ed economicità, e - nel caso dei servizi del ciclo dei rifiuti - condotte in conformità alla pianificazione provinciale, fermo restando il superamento delle gestioni in economia direttamente effettuate dai Comuni e delle altre gestioni che non presentino le su esposte caratteristiche [di efficienza efficacia ed economicità], che l'Agenzia potrà far confluire nelle gestioni salvaguardate, *senza che ciò costituisca nuovo affidamento*, ovvero rendere oggetto di gara da esperirsi con procedura ad evidenza pubblica, o, sussistendone le condizioni, di affidamento diretto a società dotate dei requisiti per l'"in house providing".

### ***Le norme riguardanti la prima attivazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani e la conferma delle gestioni esistenti***

Va in primo luogo evidenziato che in forze della declaratoria di servizio di gestione dei rifiuti urbani fornita dall' art. 15 c. 1 della legge regionale, difforme da quella fatta propria dal Legislatore nazionale, il campo delle competenze dell'Agenzia resta circoscritto ai servizi di spazzamento, di raccolta ordinaria e differenziata e di trasporto, e di "avvio al recupero e allo smaltimento, ivi compreso il trattamento preliminare"; ne consegue che resta escluso dalla diretta competenza dell'Agenzia il pur fondamentale segmento dello smaltimento, sebbene all'Agenzia sia espressamente posta in capo, a regime, la potestà tariffaria riferita all'applicazione a livello d'ambito o di sottoambito del Metodo Normalizzato di cui al DPR 158/99. Ciò comporta che in sede di applicazione della tariffa, quello dello smaltimento finirà per risultare un "*prezzo al cancello*", anziché un "*costo*", e in quanto tale, graverà per intero sulla quota variabile della tariffa, anziché ripartirsi fra

componente fissa e componente variabile, secondo la “ratio” sottesa invece dal metodo normalizzato ministeriale.

Da rimarcare, inoltre, come, a differenza che per il servizio idrico integrato, per i servizi del ciclo dei rifiuti urbani la Regione Emilia Romagna non abbia provveduto ad emanare alcuna Direttiva attuativa, né abbia elaborato una bozza di Convenzione – Tipo.

Gli elementi di disciplina per la prima attivazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani sono perciò tutti esposti dall’articolato della legge, e, segnatamente, dagli artt. 16 e 18.

In base a tali prescrizioni l’Agenzia, “al fine di realizzare la *prima attivazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani*, provvede:

- a) a individuare, sentite le organizzazioni economiche, sociali e sindacali maggiormente rappresentative nel territorio nonché i Comitati consultivi degli utenti di cui all’art. 24, qualora costituiti, le gestioni esistenti che operano in coerenza con le previsioni del piano provinciale di gestione e rispondono a criteri di efficienza, efficacia ed economicità;
- b) a determinare il superamento delle gestioni dirette e di quelle non individuate ai sensi della lettera a) che, per scelta dell’Agenzia, confluiscono in queste ultime, ovvero possono essere affidate ad un nuovo gestore “individuato attraverso le modalità di cui all’articolo 8-ter” (cioè mediante gara o diretto affidamento in house), dovendo derivare la scelta dell’una o dell’altra soluzione dall’ esito di un confronto comparativo attuato sulla base di criteri di natura tecnica, economica e imprenditoriale, tra le possibili soluzioni gestionali, dovendosi in ogni caso perseguire il superamento della frammentazione delle gestioni;
- c) a stipulare, entro 18 mesi dalla sua costituzione, con ciascuna gestione come sopra designata, una convenzione per la gestione del servizio nel periodo di transizione, della durata di tre anni, salvo che non sussistano le condizioni per una maggior durata, specificate all’ art. 16 c. 2 lett. a) e b).

Tali condizioni riguardano le seguenti ipotesi:

- che il soggetto col quale viene stipulata la convenzione derivi dalla fusione di almeno due gestioni salvaguardate;

- che il soggetto col quale viene stipulata la convenzione effettui il servizio per almeno il 75% della popolazione dell' ambito.

L' art. 18 della L.R. 25/99 prevederebbe poi che per ciascuna delle gestioni con le quali stipula la sopra richiamate convenzioni, fino dalla prima attivazione del servizio, l'Agenzia determini la tariffa del servizio da applicarsi in costanza della convenzione stessa, sulla base del metodo normalizzato stabilito con DPR 158/99, essendo facoltà dell' Agenzia procedere all'articolazione delle tariffe per fasce territoriali e per tipologia d'utenza, al fine di salvaguardare esigenze sociali di riequilibrio territoriale.

Si tratta per altro di una norma di impossibile attuazione e di una competenza di impossibile esercizio, dal momento che fino a quando potrà restare in vita il regime tributario, quali che siano le determinazioni dell' Agenzia, l'applicazione sull'utenza da parte del Gestore della tariffa eventualmente stabilita dalla medesima Agenzia, non potrà essere concretamente attuata.

Al fine di conciliare la potestà tariffaria attribuita con la riduttiva definizione di servizio di gestione dei rifiuti urbani, il c. 2 dell' art. 18, dopo aver sancito che il gettito tariffario applicato sull'utenza deve assicurare la copertura integrale dei costi del Servizio, *ivi compresi quelli per il recupero e lo smaltimento dei rifiuti presso impianti di eventuali soggetti terzi*, stabilisce che:

- a tal fine i gestori dello smaltimento concordano con l'Agenzia il prezzo del recupero e dello smaltimento articolato per tipologia e caratteristiche degli impianti;
- qualora tale prezzo si discosti per più del 20% da quello medio regionale, determinato periodicamente dall'Autorità Regionale di vigilanza sui servizi idrici e di gestione dei rifiuti urbani, dello scostamento deve essere data apposita motivazione e la medesima è sottoposta al parere dell'Autorità.

Va infine evidenziato che in base alla parallela interpretazione delle disposizioni concernenti la data di decorrenza del periodo transitorio riguardante il servizio idrico integrato, anche per il periodo transitorio riguardante i servizi del ciclo dei rifiuti urbani, il termine *unico* a partire dal quale deve essere calcolata la durata delle convenzioni è quello della data in cui avrebbe dovuto essere stipulata la convenzione per la prima attivazione del servizio di gestione dei rifiuti urbani in attuazione delle disposizioni della LR 25/99.

Secondo la Giunta Regionale, in altre parole, ogni termine deve decorrere dal 20 dicembre 2001, che "deriva dalla data di entrata in vigore della LR 25/99 (il 24 Settembre

1999), dai termini per la costituzione delle Agenzie d'Ambito (pari a 270 giorni ai sensi dei commi 2, 3 e 6 dell'art. 4), e dal termine di 18 mesi dall'istituzione dell'Agenzia per provvedere alla stipula della convenzione", così da portare alla fissazione del termine ultimo di durata della "salvaguardia ordinaria" a tre anni a partire dal 20 dicembre 2001, cioè al 20 dicembre 2004.

Si tratta di un'interpretazione per diversi aspetti opinabile, che crea notevoli difficoltà operative nei contesti in cui non sussistano le condizioni per le convenzioni di maggior durata, e che rappresenta fattore di potenziale conflitto con le disposizioni riguardanti la medesima materia previste dalle recenti norme della legislazione statale in tema di disciplina dei servizi pubblici locali, come si evidenzierà successivamente.

#### **1.1.4 La riforma della disciplina dei servizi pubblici locali attuata dal Legislatore nazionale**

Emanata la legge regionale attuativa della legge quadro nazionale sulla gestione dei servizi del ciclo dei rifiuti urbani in area vasta, nel momento in cui ad opera degli Enti Locali dei diversi Ambiti territoriali se ne avviava la concreta applicazione, la disciplina generale riguardante i servizi pubblici locali, già "ricomposta" nelle disposizioni del TUEL di cui al D. Lgs. 267/2000, era profondamente e ripetutamente riformata dal legislatore nazionale nel corso del biennio 2001-2003.

La strada prescelta dal Legislatore nazionale è stata proprio quella di modificare e adeguare le disposizioni del Titolo V "*Servizi e interventi pubblici locali*" della Parte I "*Ordinamento Istituzionale*" del D. Lgs. 267/2000 "Testo Unico delle Leggi sull' Ordinamento degli Enti Locali", una prima pressoché integrale riscrittura del quale era stata operata dal citato art. 35 della L. 448/2001.

E' pertanto alle modifiche sequenzialmente apportate al TUEL, che ci si riferirà principalmente nell'illustrare i principi della riforma operata, con la quale si intendeva anche tacitare i rilievi dell' Unione europea – e le procedure di infrazione contestualmente avviate – nei confronti delle modalità di affidamento seguite in molte realtà del nostro Paese, particolarmente nel campo del Servizio Idrico Integrato, sotto l'influenza dell'impronta ancora marcatamente "pubblicistica" della relativa legge quadro, la L. 36/94 "*Tutela ed uso delle risorse idriche*".

In sintesi estrema, i principi fondativi della riforma preannunciata art. 35 della L. 448/2002 in materia di disciplina dei servizi pubblici locali, (mai resa concretamente attuabile, in forza della mancata adozione del Regolamento esecutivo previsto dal c. 16), possono essere così riassunti:

- distinzione tra Servizi pubblici locali dotati di rilevanza industriale e servizi pubblici locali privi di rilevanza industriale, con rimando al citato mai emanato successivo Regolamento per l'identificazione dei primi;
- mantenimento in capo agli Enti Locali della proprietà delle reti e degli impianti funzionali all'erogazione dei servizi pubblici locali dotati di rilevanza industriale, salva l'ipotesi di cessione a società di capitali a *partecipazione maggioritaria incedibile* degli Enti Locali stessi;
- attribuzione alle normative di settore della competenza ad individuare le fattispecie in cui l'attività di gestione delle reti e degli impianti in questione può essere separata da quella di erogazione dei servizi, in tale ipotesi sussistendo la possibilità di assegnare la gestione delle reti e degli impianti:
  - a) mediante affidamento diretto, alle società a partecipazione pubblica locale maggioritaria di cui sopra, ovvero a società a prevalente capitale pubblico locale costituite ad hoc;
  - b) mediante affidamento a imprese idonee, in esito a gara esperita con procedura ad evidenza pubblica;
- affidamento delle attività di erogazione dei servizi a società di capitali, secondo le normative di settore, e comunque esclusivamente attraverso gare da esperire con procedura ad evidenza pubblica, sulla base del migliore livello di qualità e delle condizioni economiche e di prestazione del servizio offerti, con "conferimento della titolarità del servizio" alla società così selezionata;
- previsione di una fase transitoria, - regolamentata dalle discipline di settore, ovvero nel caso in cui queste ultime non contemplassero un *congruo periodo* di transizione, dalle disposizioni del c. 2 del cit. art. 35, che a propria volta faceva riferimento all'emanando Regolamento sopra richiamato, - durante il quale avrebbero potuto risultare mantenute in essere le concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica, comunque soggette ad anticipata cessazione alla scadenza del periodo transitorio medesimo.

L'art. 35 della L. 448/2002 sanciva inoltre che gli Enti Locali obbligatoriamente procedessero alla trasformazione in società di capitali delle aziende speciali e dei Consorzi ex art. 31 D. Lgs. 267/2000 che tuttora si trovassero a gestire servizi pubblici locali dotati di rilevanza industriale, entro il termine del 30 giugno 2003.

Ma tali prime disposizioni riformatrici della disciplina dei servizi pubblici locali, emanate con l'intendimento di allineare la legislazione nazionale ai principi del diritto comunitario e segnatamente alle norme dettate dal Trattato dell'Unione Europea in materia di "servizi di interesse generale", non incontravano il favore né delle Regioni, alcune delle quali ne contestavano la legittimità costituzionale, avendole ritenute invasive delle proprie competenze e prerogative, né della stessa Commissione europea, che con l'atto di *messa in mora* assunto in data 26 giugno 2002, apriva la strada all'avvio di una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia.

A significativamente rettificare, e con elementi di cambiamento anche rilevanti, il processo di riforma della disciplina sui servizi pubblici locali avviato con l'art. 35 della L. 448/2001 è così intervenuto il disposto dell'art. 14 del D.L. 30 settembre 2003 n. 269 "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici", poi convertito, con modifiche, nella L. 24 novembre 2003, n. 326 (s.o. n. 181 della G.U. n. 274 del 25 novembre 2003), cui si sono poco dopo aggiunte le disposizioni ulteriormente correttive esposte al c. 234 dell'art. 4 della L. 350/2003 (legge finanziaria 2004), che congiuntamente, hanno portato ad un'ulteriore riscrittura dell'art. 113 del TUEL di cui al D. Lgs. 267/2000, alla modifica dell'art. 113 bis del medesimo provvedimento e alla rettifica di alcuni aspetti della parte rimasta in vita dell'art. 35 della L. 448/2001.

I principali elementi di ripensamento rispetto alla riforma del 2001 sono i seguenti:

- viene meno la nozione di servizi a rilevanza "*industriale*", sostituita da quella di servizi a rilevanza "*economica*", per i quali non è più previsto uno specifico provvedimento di identificazione - classificazione;
- la proprietà di reti e impianti funzionali all'erogazione dei servizi, ove non resti in capo agli Enti Locali, può essere trasferita unicamente a *società a totale capitale pubblico*, salvo che tale operazione non risulti vietata dalle normative di settore;

- alla “strada maestra” dell’ affidamento da attuare mediante gara con procedura ad evidenza pubblica, che resta ovviamente confermata, a favore di società di capitali, si affiancano ben due ipotesi di affidamento diretto;
- viene integralmente ridisciplinato il periodo transitorio di permanenza in vita di eventuali affidamenti [a suo tempo] legittimamente operati senza procedura ad evidenza pubblica, e vengono contestualmente indicate le fattispecie per le quali è ammessa deroga alla cessazione di tali concessioni, sopraggiunto il termine generalmente stabilito.

### *Servizi a rilevanza economica*

Le nuove norme non forniscono una declaratoria di servizi pubblici locali dotati di “rilevanza economica”, non ne propongono un’elencazione, né fanno rimando ad alcun successivo provvedimento esecutivo; sembra logico perciò supporre che il Legislatore abbia inteso fare riferimento al diritto comunitario, e in particolare agli artt. 16 e 86 del Trattato, là dove citano l’ esistenza di “servizi di interesse economico generale”.

I requisiti di base dei “servizi pubblici economici” destinatari delle disposizioni del novellato art. 113 possono essere quindi individuati nell’*interesse generale* cui deve corrispondere l’oggetto dei servizi stessi, e nel *carattere economico* della relativa prestazione.

E sebbene non sia espressamente enunciata dal Trattato la nozione di *servizi di interesse generale*, dalla giurisprudenza della Corte di giustizia può desumersi che deve trattarsi di servizi riguardanti la collettività, volti cioè a soddisfare *bisogni generali* dei cittadini, o, comunque, di un’ estesa utenza finale. Al tempo stesso, sempre secondo la Corte di giustizia, costituisce *attività economica* qualsiasi attività che implichi a l’offerta di beni e servizi su un dato mercato, e che possa essere svolta da un privato a scopo di lucro.

### *La nuova disciplina sugli affidamenti*

In base al novellato c. 5 del cit. art. 113 del D. Lgs. 267/2000, gli affidamenti possono intervenire a favore di:

- società di capitali individuate attraverso l’espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica;
- società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato venga scelto attraverso l’espletamento di gare con procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza

secondo le linee di indirizzo emanate dalle autorità competenti attraverso provvedimenti o circolari specifiche;

- società a capitale interamente pubblico a condizione che l'Ente o gli Enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'Ente o gli Enti pubblici che la controllano.

Per quanto riguarda le due ipotesi di affidamento diretto varrà la pena rimarcare quanto segue:

- la prima fattispecie è quella di una società a capitale misto, nella quale la scelta del partner privato, comunque in esito a procedura ad evidenza pubblica, sia stata [preventivamente] operata nel rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza, cioè in attuazione dei principi di diritto comunitario concernenti le concessioni, ed in particolare di quelli riguardanti:
  - la parità di trattamento;
  - la trasparenza;
  - la proporzionalità;
  - il mutuo riconoscimento;

Dovrà inoltre trattarsi di una società realmente "mista", nella quale, cioè, il socio privato, anche se non "maggioritario", risulti detentore di una partecipazione significativa, che gli consenta di poter effettivamente influire sulla gestione della società e, quindi, sull'erogazione del servizio, ciò portando ad escludere ipotesi come quella dell'azionariato diffuso.

- La seconda ipotesi riguarda invece la possibilità di affidamento diretto a una società a totale capitale pubblico, che presenti le caratteristiche per l'"in house providing" ai sensi delle vigenti norme dell'Unione europea. La sussistenza delle condizioni sopra richiamate – la totale proprietà pubblica, (quale pre-requisito necessario, ma non sufficiente), la capacità degli Enti proprietari di esercitare un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, e la prevalenza dell'attività - devono sussistere in termini inequivocabili, non apparendo sufficiente, ad esempio, che il controllo venga esercitato ex post, - come con l'approvazione del bilancio da parte dell'assemblea della società, (composta dai rappresentanti degli Enti Locali proprietari) o mediante il potere di nomina-revoqa dei componenti degli organi societari.

Infatti, per risultare analogo a quello esercitato sui propri servizi, il potere di controllo dell'Ente Locale deve estendersi, oltre che agli atti fondamentali, anche alla gestione corrente, per accertarne l'effettiva qualità, l'economicità, la redditività, in termini che sono gli stessi proprietari-clienti a dover definire, e la rispondenza ai criteri e agli obiettivi stabiliti dalla proprietà, così da determinare una situazione di dipendenza della società dall'Ente Locale, che permetta allo stesso di influenzare le decisioni che la società intende assumere.

La società deve, inoltre, realizzare la parte più importante della propria attività con l'Ente o con gli Enti pubblici che la controllano, perché solo in tale ipotesi le regole comunitarie della concorrenza e della non discriminazione non risulterebbero violate, a differenza della contraria ipotesi di affidamento diretto di un servizio ad una società operante nel mercato; e non pochi commentatori convergono sull'identificazione di una soglia intorno all'80% del fatturato, per "materializzare" la nozione di "attività prevalentemente svolta" a favore degli Enti Locali proprietari della società beneficiaria dell'affidamento diretto.

#### *Il periodo transitorio di mantenimento in essere degli affidamenti pregressi*

La disciplina del periodo transitorio antecedente agli affidamenti ai sensi del c. 5 dell'art. 113, è dettata dal c. 15 bis del novellato art. 113 TUEL, in base al quale *"Nel caso in cui le disposizioni previste per i singoli settori non stabiliscano un congruo periodo di transizione, ai fini dell'attuazione delle disposizioni previste nel presente articolo, le concessioni rilasciate con procedure diverse dall'evidenza pubblica cessano comunque entro e non oltre la data del 31 dicembre 2006, senza necessità di apposita deliberazione dell'ente affidante".*

Subito dopo vengono tuttavia esposte le fattispecie di eccezione al su enunciato principio di "automatica cessazione", che si sostanziano nelle seguenti ipotesi:

- concessioni affidate a società a capitale misto pubblico privato nelle quali il socio privato sia stato scelto mediante procedure ad evidenza pubblica che abbiano dato garanzia di rispetto delle norme interne e comunitarie in materia di concorrenza;
- concessioni affidate a società a capitale interamente pubblico, a condizione che gli Enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano;

- concessioni in essere alla data del 1° ottobre 2003 a favore di società già quotate in borsa o di società da queste ultime direttamente partecipate a tale data, a condizione che siano *concessionarie esclusive* del servizio;
- concessioni in essere a favore di società originariamente a capitale interamente pubblico, che entro la stessa data del 1° ottobre 2003 abbiano provveduto a collocare sul mercato quote di capitale attraverso procedure ad evidenza pubblica.

Le prime due ipotesi riguardano, in pratica, pregressi affidamenti effettuati a favore di società, – a capitale misto o integralmente pubblico, – che avrebbero i requisiti per risultare affidatarie dirette anche ai sensi del c. 5, cioè alla luce delle nuove norme regolatrici della situazione “a regime”; le ultime due sono invece “originali”, – e fanno parte delle modifiche introdotte, in seguito al c.d. “maxiemendamento”, all’atto della conversione in legge del DL 269/2003, - ma anziché prevedere una sopravvivenza fino alla naturale estinzione, come le prime, cesseranno comunque allo spirare di un termine “equivalente a quello della durata media delle concessioni aggiudicate nello stesso settore a seguito di procedure di evidenza pubblica”, salva la possibilità di determinare caso per caso la cessazione in una data successiva, “qualora la stessa risulti proporzionata ai tempi di recupero di particolari investimenti effettuati da parte del gestore”.

### **1.1.5 Difformità tra discipline di livello nazionale e regionale e possibili elementi di conflitto**

Sebbene la nuova “svolta” negli indirizzi di riforma in materia di disciplina dei servizi pubblici locali enunciati dal Legislatore nazionale attraverso le disposizioni del D.L. 269/2003 poi convertito con modifiche nella L. 326/2003, giusta le ulteriori integrazioni apportate dall’art. 4 c. 234 della L. 350/2003, abbia portato ad una riduzione dei margini di possibile conflitto tra norme *di settore* regionali e norme *generali* della legislazione nazionale, non ci si può nascondere che a livello interpretativo, nelle situazioni di palese difformità, si può diversamente (e contrariamente) argomentare per quanto afferente alla “prevalenza” dell’una o dell’altra norma.

Va tuttavia evidenziato che:

- L’inderogabilità della norma statale ora attiene solo alla tutela della concorrenza, con specifico riferimento alle “*disposizioni.... che disciplinano le modalità di gestione ed*

*affidamento dei servizi pubblici locali*”, tutte le altre potendo ritenersi superate in presenza di anche difforme disciplina di settore emanata dalla Regione.

- La disciplina statale “riformata” consente ora ben due forme di affidamento diretto, quella a favore di società a *prevalente capitale pubblico* che abbiano scelto il partner privato con procedura ad evidenza pubblica, e quella a favore di società a *totale capitale pubblico* sulle quali gli Enti Locali proprietari del capitale sociale siano in grado di esercitare un controllo analogo a quello operato sui propri servizi, e che svolgano la loro attività prevalentemente a favore degli enti locali medesimi.

Va da sè che nel campo dell’*“in house providing”* siano da considerare *prevalenti* le disposizioni della legge nazionale, che consente l’affidamento solo a società a *totale capitale pubblico locale*, e non anche a *capitale misto*, e che, per la legittimità dell’affidamento, sia obbligatoria la verifica dei requisiti che, in termini ben più espliciti di quanto non sia esposto nell’articolo della legge regionale, connotano la cosiddetta “delegazione interorganica”. Ciò fermo restando che in termini di norma ulteriormente specificativa, mantengono efficacia i criteri tecnici di valutazione proposti dal cit. par. 4 della Direttiva Regionale di cui alla deliberazione G.R. n. 1550/2003.

Né potrà essere disapplicata nella Regione Emilia Romagna, solo perché non prevista dalla LR 25/99, la norma che consente l’ affidamento diretto a società a capitale misto che abbiano scelto la partnership privata mediante gara.

La Regione Emilia Romagna ha inizialmente assunto una posizione di rigetto delle norme di cui al novellato c. 15 bis dell’art. 113 TUEL, concernente la durata e la disciplina del regime transitorio durante il quale manterranno validità le concessioni – e quindi le gestioni - in essere.

Ciò, in ragione della generale validità del c. 15 bis in presenza di norme *di diverso tenore* previste per i singoli settori, per esempio a livello di disciplina regionale, come nel caso delle pregresse disposizioni regolatrici della periodo di provvisorio mantenimento delle gestioni esistenti esposte dalla LR 25/99; ma poiché il cit. c. 15 bis dell’art. 113 TUEL prosegue esponendo le ipotesi di deroga al principio generale di automatica decadenza delle concessioni in essere, ecco che in nome della par condicio e della tutela della concorrenza – e della concorrenzialità – non sembra incongruo invocare l’applicazione del precetto, enunciato dal c. 1 del medesimo art. 113 TUEL (nella sua definitiva stesura), secondo il quale *“Le disposizioni del presente articolo che disciplinano le modalità di*

*gestione ed affidamento dei servizi pubblici locali concernono la tutela della concorrenza e sono inderogabili ed integrative delle discipline di settore".*

D' altronde, termini più brevi di quello minimo (del 31 dicembre 2006) ipotizzato dal Legislatore nazionale – quali sono in vigore nella Regione Emilia Romagna nell'ipotesi di durata "ordinaria" delle convenzioni da sottoscrivere con i Soggetti ammessi alla prosecuzione delle gestioni, a maggior ragione tenendo conto dell'interpretazione esposta dalla Giunta Regionale per l'effettiva durata del periodo transitorio - potrebbero essere ritenuti non *congrui*, e perciò contrari agli interessi dei gestori attuali; mentre scadenze eccedenti il biennio successivo potrebbero risultare lesive delle legittime aspettative di altre imprese interessate all'espletamento delle gare per il subentro nelle concessioni; nell'un caso e nell'altro dando luogo a situazioni e condizioni in conflitto col principio di tutela – doverosamente bilaterale – della concorrenzialità.

Né sempre in termini di tutela "bilaterale" della concorrenzialità, che deve corrispondere ad un'accezione "bilaterale", sembra ammissibile che possano valere "a pelle di leopardo" sul territorio nazionale le norme, sempre esposte dall'ultima stesura del c. 15 bis, che sottraggono all'automatica estinzione alla data del 31 dicembre 2006 le concessioni affidate direttamente a società di capitali che soddisfino ai requisiti precedentemente esposti.

Si tratta in ogni caso di questioni, rispetto alle quali il dibattito non può ritenersi chiuso, dovendosi rilevare inoltre che proprio mentre si licenziano queste note, sembra in atto un almeno parziale ripensamento da parte della Regione Emilia Romagna sulle posizioni inizialmente assunte, i cui termini non sono ancora noti.

Altro aspetto di dissonanza tra normativa nazionale e legislazione regionale è quello relativo alla difforme nozione di servizio di gestione dei rifiuti [in particolare] urbani, così da sottrarre alla diretta competenza organizzativa delle Agenzie d'Ambito il pur fondamentale segmento dello "smaltimento".

E va qui evidenziato che l'auto-esclusione operata dal Legislatore regionale per quanto relativo alla disciplina settoriale concernente lo smaltimento, porta ai seguenti effetti:

- per il servizio di smaltimento trova automatica ed incontestabile applicazione la durata fino al 31 dicembre 2006 degli affidamenti in essere;

- viene ingenerata su questo campo una potenziale confusione di ruoli e di attribuzioni tra Agenzia e singoli Comuni associati, che non giova al coordinamento sostanziale e alla convergenza degli indirizzi nella gestione e nell'erogazione del servizio "complessivo", al di là d'ogni dubbio comprensivo anche dello smaltimento, come dimostrato dalle disposizioni statali in materia di tariffazione - e come sancito del resto dallo stesso art. 18 della legge regionale -, per altro, relativamente a questo aspetto, in continuità logica con i previgenti criteri di determinazione del monte costi da assumere a riferimento per la determinazione del gettito della TARSU, così da rendere *accertato* il perdurare della privativa comunale sul servizio di smaltimento dei rifiuti urbani;
- in forza della definizione regionale di cui all'art. 15 c. 1, con l'entrata in vigore del regime tariffario ai sensi dell'art. 18 della LR 25/99, il "costo" dello smaltimento viene trasformato in "prezzo", con conseguente divergenza tra determinazioni tariffarie eventualmente assunte singolarmente dai Comuni e analoghi provvedimenti che fossero adottati dall'Agenzia, in relazione al fatto che ove sia considerato "prezzo" al cancello, e non già "costo", il corrispettivo per lo smaltimento grava per intero sulla quota variabile della tariffa, anziché ripartirsi anche sulla quota fissa, "sbilanciando" pesantemente la quantificazione dei rispettivi importi.

## **1.2. Percorso seguito dall'Agenzia**

Per la prima attivazione del Servizio Gestione Rifiuti il combinato della normativa nazionale e regionale vigente porta ad individuare come segue i passi e gli adempimenti fondamentali necessari:

- a) valutazione delle gestioni preesistenti al fine di riconoscere quelle che, per caratteristiche di efficacia, efficienza ed economicità nonché per aderenza alla pianificazione di settore vigente, siano riconoscibili come meritorie di accedere al regime transitorio (ovvero, che possono essere proseguite per tutta la durata del periodo provvisorio fissato dalla legge, fino all'affidamento "definitivo" ai sensi dell' art. 8-ter della medesima legge regionale). Per arrivare a tale riconoscimento l'Agenzia ha dato vita ad un percorso istruttorio e valutativo basato su criteri autonomamente stabiliti predisposti a partire dalle prescrizioni della normativa e delle direttive regionali rilevanti in materia di rifiuti;

- b) le gestioni dirette e quelle industriali non integrali o che non hanno superato positivamente la valutazione di cui al precedente punto a) devono pertanto essere superate, o dichiarandone la confluenza nelle gestioni salvaguardate, senza che ciò costituisca nuovo affidamento, ovvero riaffidandole mediante gara o, dove ne sussistano le condizioni di procedibilità, mediante affidamento in house, ai sensi dell' art. 8 ter, commi 1 e 4 della legge regionale;
- c) redazione e approvazione del Piano di Prima Attivazione del Servizio Gestione Rifiuti, di respiro triennale, che può prevedere anche un' articolazione per sotto-ambiti affidati a più gestori, (già operanti ed ammessi al regime transitorio, o di nuova individuazione, se scelti con gara o, direttamente, con la formula "in house"), che deve prevedere:
- il modello gestionale e organizzativo;
  - i contenuti e i principi di gestione dei servizi, nonché i relativi parametri e standard quali-quantitativi a livello di intero Ambito o di sottoambito;
  - il programma degli interventi e degli investimenti che ciascun gestore designato dovrà realizzare;
  - indicazioni sui costi dei servizi, in quanto la potestà tariffaria dell'Agenzia non potrà trovare una compiuta applicazione sinché permarrà l'attuale situazione caratterizzata da una maggioranza di Comuni che ancora applicano il regime tributario.;
- d) stipula con ciascun gestore preesistente (cui siano state eventualmente anche assegnate gestioni superate), o di nuova individuazione, di una convenzione per la gestione del Servizio Gestione Rifiuti nel periodo di transizione. Tale convenzione avrebbe dovuto essere stipulata entro 18 mesi dalla costituzione dell' Agenzia. Il Piano di prima attivazione, ovviamente così come approvato dall' Organo competente di ciascuna Agenzia, dovrà essere allegato alla convenzione da sottoscrivere coi soggetti designati per la gestione dei servizi in ciascun ATO, al fine di costituire riferimento per i moduli operativi e i programmi di intervento e di investimento che dovranno essere perseguiti da ciascun gestore.

Nell'ottobre del 2003 sono state individuate, ad opera dell' Assemblea, le gestioni esistenti da confermare e quelle da superare, anche queste da far confluire nelle prime, o da riassegnare mediante gara o mediante affidamento in house.

Sono tuttora riscontrabili notevoli elementi di incertezza derivanti:

- dai potenziali elementi di conflitto tra legislazione nazionale e regionale, soprattutto per quanto afferente alla durata del regime transitorio;
- dalla mancata soluzione del nodo relativo alla costituzione, o meno, di un nuovo soggetto imprenditoriale, espressione unitaria delle società operanti sul territorio dell' Ambito, che potrebbe risultare affidatario del servizio per l'intero ambito, pur dandosi luogo ad una bacinizzazione dei servizi su sottoambiti.

La struttura tecnica dell'Agenzia ha dato corso all' elaborazione del Piano di prima attivazione del Servizio di gestione dei rifiuti urbani secondo questo impianto concettuale:

- analisi delle condizioni territoriali e insediative;
- analisi delle gestioni esistenti e individuazione degli aspetti critici e dei punti di forza;
- domanda di servizio;
- modello gestionale ed organizzativo;
- contenuti e standard di erogazione dei servizi;
- programma degli interventi e delle attività.

Non si opera in questa sede alcuna ipotesi di sistema tariffario d'ambito o di sottoambito, per manifesta impossibilità di esercitare, allo stato attuale, le competenze attribuite dalla legge regionale: ci si limita a valutare i costi di erogazione dei servizi, sulla base degli elementi e dei dati trasmessi dai gestori esistenti e dai comuni.

### ***1.3. Obiettivi del Piano d'Ambito***

#### **1.3.1. Obiettivi generali**

Gli obiettivi di respiro più generale da perseguirsi nell'organizzazione del Servizio di Gestione dei Rifiuti Urbani ed Assimilati sono posti dalla normativa di settore nazionale e regionale.

La normativa nazionale trova la sua espressione fondante nel Decreto Legislativo 5 febbraio 1997 (c.d. "Decreto Ronchi"), successivamente modificato ed integrato, che definisce la gestione dei rifiuti quale attività di pubblico interesse. L'art.2 comma 3 recita testualmente:

*“La gestione dei rifiuti si conforma ai principi di responsabilizzazione e di cooperazione di tutti i soggetti coinvolti nella produzione, nella distribuzione, nell'utilizzo e nel consumo di beni da cui originano i rifiuti, nel rispetto dei principi dell'ordinamento nazionale e comunitario.”*

Tra gli obiettivi da perseguire nel settore il citato Decreto pone pertanto:

- la prevenzione della produzione di rifiuti;
- la riduzione dello smaltimento finale attraverso reimpiego, riciclaggio ed altre forme di recupero; in via subordinata il recupero energetico attraverso la combustione dei rifiuti con recupero di energia;
- uno smaltimento inteso come residuale ed informato ai principi di sicurezza e di mantenimento di un'elevata protezione ambientale.

Il medesimo Decreto ha introdotto nella normativa nazionale il principio della gestione dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali.

La Regione Emilia-Romagna ha provveduto a regolamentare l'organizzazione del servizio in ambiti ottimali emanando la L.R. 25/99 (successivamente modificata ed integrata, in particolare dalla L.R. 1/2003), che ha individuato nelle province gli ambiti a ciò destinati. Essa inoltre stabilisce che (art. 1, comma 4):

*“La Regione e le Agenzie di ambito, nell'esercizio delle proprie funzioni di governo della gestione integrata dei rifiuti, perseguono l'obiettivo della massima tutela dell'ambiente e della salute dell'uomo, nel rispetto dei principi fondanti il patto con le generazioni future e del loro diritto a fruire di un integro patrimonio ambientale.”*

Il presente Piano d'Ambito intende conformarsi ai citati principi fondamentali posti dalla normativa nazionale e regionale. Dai quali peraltro discendono i principi e gli obiettivi individuati dalla pianificazione provinciale di settore.

### **1.3.2. Obiettivi posti dalla pianificazione sovraordinata**

Il Piano Provinciale di Gestione dei Rifiuti (PPGR) è il momento pianificatorio fondamentale a livello d'ambito per la fissazione degli obiettivi e la definizione del quadro impiantistico all'interno del quale deve articolarsi il Piano d'Ambito quale momento programmatico e gestionale.

Il PPGR non ha ancora completato il suo iter approvativo. E' comunque possibile desumerne gli obiettivi fondamentali, dal Documento Preliminare approvato il 30 maggio 2003.

I principi fondamentali possono essere così riassunti:

- riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti;
- reimpiego e riciclaggio dei rifiuti solidi urbani e speciali assimilabili: obiettivo della raccolta differenziata dei rifiuti urbani del 55% nell'ATO;
- recupero del contenuto energetico dei rifiuti;
- avvio a smaltimento delle frazioni residue in condizioni di sicurezza per l'ambiente e la salute.

Gli obiettivi specifici vengono così definiti:

1. riduzione della produzione e della pericolosità dei rifiuti: per i RU si ipotizza un incremento della produzione pro-capite del 2,5% nel 2003, del 2% nel 2004, dell'1,5% nel 2005 e dell'1% dal 2006 al 2012; contemporaneamente si assume un incremento annuo medio della popolazione dell'ambito pari allo 0,8%. Per favorire la riduzione della produzione e della pericolosità dei RU si punta su:
  - campagne informative rivolte ai cittadini e attività di educazione ambientale;
  - convenzioni con la Grande Distribuzione per la riduzione degli imballaggi, coinvolgendo le associazioni dei consumatori;
  - promozione del compostaggio domestico in particolare nelle zone non servite da RD della FORSU;
  - iniziative di promozione e incentivazione di libero scambio di beni durevoli e riutilizzabili al fine di sottrarli dal ciclo dei rifiuti, in aree appositamente predisposte;
  - individuazione di un sistema di incentivi a supporto di azioni significative per la riduzione della produzione di rifiuti;
  - azioni di vigilanza e controllo sul territorio per evitare flussi anomali;
  - promozione della RD dei Rifiuti Urbani pericolosi quali pile, toner, oli, farmaci scaduti, beni durevoli dimessi;

- obbligo di demolizione controllata dei Beni Durevoli presso impianto specializzato;
  - promozione di azioni di informazione;
2. elevata percentuale di RD e recupero: il PPGR si pone l'obiettivo di raggiungere un'incidenza della RD sul totale RU raccolti pari al 55% nel 2005. A tal fine si propongono le seguenti azioni:
- informazione ed educazione;
  - obbligo della RD con istituzione di opportune sanzioni;
  - diffusione di meccanismi premianti per l'incentivazione del conferimento di rifiuti presso le stazioni ecologiche attrezzate;
  - previsione di piccole SEA al servizio di aree ristrette;
  - istituzione di raccolte domiciliari per diverse frazioni merceologiche, anche al fine di responsabilizzare maggiormente i cittadini e le imprese;
  - estensione della RD della FORSU a tutto l'ambito con esclusione delle fasce montane e rurali, nelle quali si favorirà la diffusione del compostaggio domestico come mezzo per la riduzione alla fonte dei quantitativi di RU. Per la RD della frazione organica saranno da privilegiare le raccolte domiciliari presso le utenze collettive (mense, ristoranti, negozi, ecc.) mentre per le utenze domestiche si potrà optare anche per la raccolta a mezzo di contenitori stradali;
  - previsione di forme di recupero per i rifiuti ingombranti da RD, sinora destinati pressoché totalmente allo smaltimento; a tal fine si prevede l'individuazione di opportune fasi di preselezione e trattamento;
  - coordinamento tra Comuni, Aziende di servizio, Provincia ed Agenzia d'Ambito per la definizione del sistema tariffario;
3. autosufficienza del sistema di gestione dei RU: in ottemperanza a quanto previsto dalla normativa di settore ci si prefigge l'obiettivo della autosufficienza del sistema di gestione e di smaltimento all'interno dell'ATO. A tal fine si prevede:
- l'eventuale potenziamento del sistema di compostaggio della frazione organica da RD in funzione dei quantitativi che si prevede di raccogliere;

- il recupero energetico della frazione residua attraverso il termocombstore di Modena;
- una previsione di impiego delle discariche solo con funzione residuale e per ospitare i rifiuti non diversamente recuperabili né utilmente trasformabili in energia, nonché per lo smaltimento delle scorie da incenerimento.

### **1.3.3. Obiettivi del Piano di Prima Attivazione**

Gli obiettivi generali posti dalla normativa e quelli più specifici articolati nel PPGR devono trovare realizzazione, per quanto concerne gli aspetti organizzativi e gestionali del servizio, nel Piano d'Ambito.

In questa fase di prima attivazione del servizio appare fondamentale che l'Agencia operi per la progressiva armonizzazione del Servizio di Gestione dei Rifiuti Urbani ed Assimilati nell'intero Ambito di competenza, la cui situazione preesistente vede la presenza di diversi gestori industriali, per alcuni dei quali è stata riconosciuta la salvaguardia relativamente alle gestioni integrali operate, ma che non in tutti i comuni serviti operano la gestione integrale, nonché diversi casi di permanenza di gestione diretta del Comune in economia.

E' pertanto evidente come, quale obiettivo 'propedeutico' ovvero quale preconditione per il perseguimento degli obiettivi di qualità, efficacia ed efficienza del servizio medesimo, così come articolati dalla normativa nazionale e regionale e dalla pianificazione provinciale, appare necessario perseguire, nella riorganizzazione che si va ad operare, una sostanziale omogeneizzazione:

- delle modalità operative di gestione del servizio in tutte le sue frazioni, a partire da una chiara e condivisa definizione dell'estensione e dell'articolazione del servizio medesimo;
- nonché delle modalità di rapporto tra Agencia ed Enti Locali di questa soci, da un lato, e imprese di gestione, dall'altro, e di tutti questi soggetti con l'utenza (civile e produttiva) che del servizio usufruisce.